



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 30 gennaio 2024

NUMERO AFFARE 01436/2023

OGGETTO:

Ministero dell'università e della ricerca.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente *«Modifiche al regolamento recante disciplina per la definizione degli ordinamenti didattici delle Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, a norma dell'articolo 2 della L. 21 dicembre 1999, n. 508, adottato con decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 2005 n. 212»*.

LA SEZIONE

Vista la nota prot. n. 2527 del 6 dicembre 2023 del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'università e della ricerca, con la quale è stata trasmessa la relazione, vistata dal Ministro, recante la richiesta del parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il parere interlocutorio n. 1693 del 29 dicembre 2023 della Sezione sull'affare consultivo in oggetto;

Vista la nota prot. n. 130 del 22 gennaio 2024 a firma, d'ordine del Ministro, del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'università e della ricerca, con la quale è stato riscontrato il parere interlocutorio n. 1693 del 29 dicembre 2023;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Daniele Cabras;

Premesso:

1. Con il parere interlocutorio n. 1693 del 29 dicembre 2023, la Sezione aveva sospeso la pronuncia del parere sullo schema di decreto in oggetto nelle more degli approfondimenti istruttori indicati in motivazione. In particolare, la Sezione aveva ritenuto di non procedere all'espressione del parere dopo aver rilevato talune criticità, di ordine procedurale e sostanziale. Riguardo al primo profilo, era stata richiesta un'ulteriore riflessione in merito alla mancata acquisizione del concerto del Ministero dell'istruzione, rilevando come il regolamento in esame coinvolgesse funzioni e compiti di spettanza di tale Ministero. Sotto il profilo sostanziale, era stata invece richiamata l'attenzione del Ministero proponente sull'opportunità di una *“più dettagliata definizione dello spazio di autonomia di ciascuna istituzione nel raggruppare corsi di materie omogenee in scuole”* nonché di una *“previsione di più stringenti forme di controllo delle istituzioni non statali che possono rilasciare titoli di Alta formazione”*.

2. Precedenti. Lo schema di regolamento in oggetto, elaborato nella precedente legislatura, era stato trasmesso una prima volta per il parere al Consiglio di Stato in data 6 ottobre 2022.

Con il parere interlocutorio n. 1924 del 5 dicembre 2022, la Sezione aveva restituito lo schema di decreto del Presidente della Repubblica al Ministero proponente evidenziando la *“stretta connessione esistente tra il presente schema di regolamento e quello relativo al nuovo sistema di reclutamento delle Accademie e dei Conservatori in istituti di alta*

formazione artistica, musicale e coreutica che è stato restituito con parere interlocutorio al Ministero referente per una più approfondita riflessione su alcune importanti criticità rilevate.”. La Sezione aveva anche suggerito, già in tale circostanza, al Ministero proponente l’opportunità “di una più dettagliata definizione dello spazio di autonomia di ciascuna istituzione nel raggruppare corsi di materie omogenee in scuole e della previsione di più stringenti forme di controllo delle istituzioni non statali che possono rilasciare titoli di Alta formazione”.

Con la nota di trasmissione prot. n. 1012 del 13 giugno 2023, il Ministero dell’università e della ricerca ha nuovamente chiesto il parere del Consiglio di Stato sull’affare consultivo in oggetto. Con parere definitivo n. 977 del 3 luglio 2023, la Sezione ha dichiarato il non luogo a provvedere sulla richiesta di parere presentata da soggetto non legittimato, *“auspicando che la trasmissione del nuovo schema di regolamento, sottoscritto dal Ministro proponente e corredata da tutta la documentazione prescritta, avvenga anche all’esito di un attento riesame dell’intera gamma dei rilievi sollevati con il parere interlocutorio n. 1924 del 5 dicembre 2022, riesame che allo stato non appare essere stato compiuto, avendo il Ministero ritenuto sufficienti le modifiche apportate allo schema di d.P.R. in materia di procedure e modalità di reclutamento.”*

Con la nota prot. n. 2527 del 6 dicembre 2023, il Ministero dell’università e della ricerca ha quindi nuovamente richiesto il parere sull’affare in oggetto e su tale richiesta la Sezione si è espressa con il richiamato parere interlocutorio n. 1693 del 29 dicembre 2023.

3. Alla predetta nota prot. n.2527 del 6 dicembre 2023 del Capo dell’Ufficio legislativo del Ministero dell’università e della ricerca erano, in particolare, allegati: a) la relazione del Ministro di trasmissione al Consiglio di Stato dello schema di decreto; b) il testo dello schema di decreto; c) la relazione illustrativa; d) la relazione tecnica verificata dalla Ragioneria generale dello Stato; e) l’Analisi di Impatto della Regolamentazione, corredata da valutazione di adeguatezza del Nucleo AIR della Presidenza del consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e

normativi; f) l'Analisi tecnico-normativa; g) il parere del Consiglio nazionale dell'alta formazione Artistica e Musicale (CNAM). In seguito all'espressione del parere interlocutorio n. 1623 del 29 dicembre 2023, è pervenuto, a firma del Capo dell'ufficio legislativo, d'ordine del Ministro, il formale concerto del Ministero dell'istruzione e del merito in relazione alle sole disposizioni di cui all'articolo 1, commi 4, 6, lettera c) e d), 8 e 11, lettera b), dello schema di regolamento.

4. Il provvedimento in esame ha origine dalla legge 21 dicembre 1999, n. 508, che ha disposto la trasformazione delle Accademie e dei Conservatori in Istituti di alta formazione artistica musicale e coreutica (AFAM), prevedendo che la riforma venisse attuata attraverso uno o più regolamenti di delegificazione relativi ai diversi profili di tali istituzioni. Con il decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 2005, n. 212, è stato adottato il regolamento recante la disciplina per la definizione degli ordinamenti didattici delle istituzioni AFAM. Con lo schema di decreto in esame si intende fornire un corpo di norme omogeneo ed aggiornato entro il quale potersi muovere con l'autonomia che compete ad istituzioni di formazione superiore, quali sono quelle di alta formazione artistica musicale e coreutica, superando le disfunzioni dovute anche ad una normativa frammentata in decine di decreti ministeriali susseguitisi nel tempo, oltre che ad un impianto organizzativo, in materia didattica, fortemente centralizzato. Per quanto riguarda gli specifici contenuti del provvedimento, la Sezione ritiene di poter rinviare al parere interlocutorio n. 1924 del 5 dicembre 2022.

Considerato:

1. Con la nota prot. n.130 del 22 gennaio 2024 del Ministero dell'università e della ricerca viene dato puntuale riscontro alle osservazioni formulate dalla Sezione nel parere interlocutorio del 29 dicembre 2023.

Per quanto riguarda l'opportunità di acquisire il concerto del Ministero dell'istruzione e del merito, l'Amministrazione ha accolto l'osservazione della

Sezione e, oltre che sulle disposizioni indicate nel parere interlocutorio a titolo esemplificativo, ha ritenuto di acquisirlo sull'articolo 10 del d. P.R. n. 21 del 2005, come modificato dall'articolo 1, comma 8, che, alla lettera h), che fa riferimento "*ad un apposito servizio istituito per il coordinamento dell'attività di orientamento da svolgere in collaborazione con gli istituti di istruzione secondaria superiore, nonché, in ogni corso di studio, di un servizio di tutorato per studenti?*", e sull'articolo 12, comma 3, del d.P.R., n. 212 del 2005, come modificato dall'articolo 1, comma 11, lettera b), che espressamente prevede che "*gli istituti superiori di studi musicali e coreutici possono continuare ad organizzare corsi propedeutici e attività non curriculari di cui al decreto adottato ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 60*". Come ricordato al paragrafo 3 delle premesse, in merito a tali disposizioni è stato espresso il formale concerto del Ministero dell'istruzione e del merito che dovrà essere richiamato nelle premesse del regolamento.

Per quanto concerne la richiesta della Sezione di una più dettagliata definizione dello spazio di autonomia di ciascuna istituzione nel raggruppare corsi di materie omogenee in scuole, l'Amministrazione ha fatto presente che le istituzioni AFAM appartengono alla formazione superiore al pari delle istituzioni universitarie e che, relativamente a quest'ultime, l'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge n. 240 del 2010, prevede strutture di raccordo facoltativo sulla base di meri "*criteri di affinità disciplinare*" che il legislatore, tuttavia, non definisce. Analogamente, la novella regolamentare si limita a confermare che il raggruppamento in scuole avvenga con il criterio della "*omogeneità delle materie*", senza definirlo più compiutamente. Si aggiunge che il regolamento prevede un'ampia autonomia dei dipartimenti la cui istituzione, a differenza delle scuole, resta obbligatoria e ai quali devono afferire i corsi e le eventuali scuole. In tal modo, afferma l'Amministrazione, si perseguono contestualmente un'adeguata flessibilità e la semplificazione organizzativa. L'opportunità di lasciare ampi spazi di flessibilità è in particolare ricondotta alla

possibilità di adottare criteri differenti per l'aggregazione dei corsi. L'obiettivo della semplificazione organizzativa viene invece giustificato dalla circostanza che le istituzioni presenti sul territorio presentano dimensioni organizzative assai diverse e pertanto, mentre per alcune l'istituzione di un unico dipartimento potrebbe rivelarsi sufficiente, per altre appare necessaria la previsione di scuole.

Per quanto riguarda l'osservazione della Sezione relativa alla previsione di più stringenti forme di controllo sulle istituzioni non statali autorizzate al rilascio di titoli di alta formazione, si fa presente che sono state già previste forme di controllo più stringenti delle attuali. Il nuovo testo della relativa disposizione regolamentare prevede infatti che la prevista autorizzazione possa essere rilasciata solo a *“qualificate istituzioni non statali con pluriennale esperienza nell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, in coerenza con le linee generali d'indirizzo adottate con cadenza triennale dal Ministero sulla base di esigenze di sviluppo a livello territoriale dell'offerta formativa”*, mentre in precedenza la norma conteneva un generico riferimento a *“istituzioni non statali già esistenti alla data di entrata in vigore della legge”*. Inoltre, d'ora in avanti l'autorizzazione dovrà essere concessa su parere del Consiglio nazionale dell'Alta formazione Artistica e Musicale (CNAM) in ordine alla qualificazione dell'istituzione e non più solo in ragione della conformità dell'ordinamento didattico dei corsi proposti. All'ANVUR, infine, oltre alla valutazione circa l'adeguatezza delle strutture e delle risorse, spetterà la valutazione, con cadenza triennale, della verifica della persistenza dei requisiti per il mantenimento dell'accreditamento in relazione a ciascun corso autorizzato.

I chiarimenti forniti dall'Amministrazione possono ritenersi soddisfacenti con riferimento ad entrambe le osservazioni di natura sostanziale della Sezione.

4. Va rilevato come l'Analisi di impatto della regolamentazione risulti particolarmente approfondita e attesti come la redazione del procedimento sia stata preceduta da un'attività istruttoria accurata che, avvalendosi di un Tavolo di lavoro volto a favorire un costante raccordo dialettico tra il Ministero e tutti

gli *stakeholders* del settore AFAM, prende le mosse da un'analisi quantitativa e degli orientamenti degli attuali frequentatori dei corsi nonché dalle caratteristiche del sistema degli istituti. Vengono individuati in modo puntuale gli obiettivi generali del provvedimento e gli obiettivi specifici delle singole novelle al d.P.R. n. 212 del 2005, dai quali emerge come il provvedimento sia espressione di una logica unitaria e convergente. Vengono altresì individuati gli indicatori e i valori di riferimento che consentiranno un monitoraggio puntuale e dettagliato del provvedimento in grado di misurarne l'efficacia e di costituire la premessa di eventuali, successivi interventi correttivi. Per quanto riguarda l'impatto economico, sociale e ambientale del regolamento, si evidenzia come i principali destinatari e beneficiari dell'intervento siano gli studenti che potranno usufruire di un'offerta formativa più ampia e specialistica, di una maggiore varietà di percorsi didattici e di un quadro di titoli conseguibili più aggiornato ed organico.

5. Nel parere del CNAM viene raccomandato all'Amministrazione di completare sollecitamente l'attuazione dell'articolo 2 della legge n. 508 del 1999 attraverso l'adozione degli atti regolamentari e dei decreti ministeriali a tal fine necessari. Tale raccomandazione appare pienamente condivisibile e ad essa peraltro l'Amministrazione appare in grado di poter dare rapidamente seguito, anche alla luce delle modalità di svolgimento dell'istruttoria normativa e degli elementi di conoscenza e di valutazione in suo possesso esposti nell'Analisi di impatto della regolamentazione.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole nei termini di cui in motivazione.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Daniele Cabras

Paolo Troiano

IL SEGRETARIO

Alessandra Colucci